

第 53 卷 第 6 期
2013 年 11 月

吉林大学社会科学学报
Jilin University Journal Social Sciences Edition

Vol. 53 No. 6
Nov. , 2013

□ 财经前沿

财政分权、多级政府竞争 与地方政府非税收入

——基于省级空间动态面板模型的估计

童锦治 李 星 王佳杰

〔摘 要〕利用空间动态面板模型研究我国财政分权体制下，同级政府间的“横向策略互动”和跨级政府间的“纵向共同反应”对地方政府非税收入的影响。研究发现：首先，地方政府在非税收入上存在显著的横向策略模仿，其结果导致了非税收入总体负担的增加。就模仿程度而言，土地出让收入最强，预算外收入次之，预算内非税收入最弱。其次，地方政府对中央政策的纵向共同反应随着非税预算管理改革的深入而逐步增强，但不同类型的非税收入存在显著差异。其中预算外收入上表现为显著跟随效仿，土地出让收入则由相违背转变为相跟随，但预算内非税收入上则显示出与中央政策相违背，且背离程度不断加大。再次，财政分权程度的提高有助于降低非税收入负担，并对土地出让收入影响程度最为显著。

〔关键词〕非税收入；横向策略互动；纵向共同反应；空间动态面板模型

〔基金项目〕国家社会科学基金重大项目（10ZD&036）

〔收稿日期〕2013-06-28

〔作者简介〕童锦治，厦门大学财政系主任，教授；李 星，厦门大学财政系博士研究生；王佳杰，厦门大学财政系博士研究生。（厦门 361005）

一、引言及文献综述

近年来，随着税收增幅的放缓，非税收入成为了支撑地方财政收入增长的中坚力量，也因此受到社会各界广泛关注。根据相关统计数据，地方政府非税收入总体规模近年来持续膨胀，从 1993 年的 1 229.83 亿元激增至 2010 年的 40 771.11 亿元，增长了 33 倍，占 GDP 的比重也由 3.4% 提高至 10.2%，增长了 3 倍。^① 现有研究普遍认为财政分权体制的缺陷是非税收入膨胀的根源。1994 年分税制改革导致了财权上移与事权下放，这使得地方税收收入无法满足其日益增长的财政支出需求，因此转向通过非税收入获取额外的政府财力。^{〔1-2〕} 王志刚和龚六堂采用不同

① 根据 1994—2011 年《中国统计年鉴》和《中国财政统计年鉴》，1995—1998 年《中国土地年鉴》以及 1999—2011 年《中国国土资源统计年鉴》相关数据计算所得。

的财政分权指标就财政分权问题与地方政府非税收入之间的作用机制进行了实证研究,研究发现提高收入分权程度以及地方财力的自给度能够降低地方政府对于非税收入的依赖。^[3]李婉则就财政分权对预算外收入膨胀的影响进行实证分析,研究认为现行的财政体制安排中,地方政府缺乏预算内收入自主权,促使其通过约束力更低的预算外收入渠道来实现财政收支的扩张。^[4]江克忠和夏策敏对预算外收入膨胀与财政分权进行研究后得出了类似的结论,并指出提高地方本级财政收入将降低预算外收入的比重。^[5]

然而,财政分权并无法完全解释非税收入内部结构性的变化。根据预算管理方式的差异^①,地方政府非税收入可分为公共财政预算内非税收入(下简称预算内非税收入)、政府性基金预算收入(以国有土地出让收入为主体)与预算外收入三大类,这三类非税收入在非税总量膨胀的过程中则出现了不同的变化趋势。其中预算内非税收入^②占 GDP 比重由 1993 年不足 0.12% 提高至 2010 年的 1.73%,增长幅度最大;预算外收入占 GDP 的比重自 2000 年之后逐步降低,2010 年占 GDP 比重约为 1.3%,为三类非税收入中最小;而国有土地出让收入则由 1997 年占 GDP 比重的 0.5% 逐步提高至 2010 年的 4.5%,目前成为非税收入的绝对主体^③。

那么是什么因素导致了这些结构变动? 现有研究并未给出有力的解释。而根据 Revelli, Devereux *et al.* 对于地方政府行为的研究后发现在一个多层级政府的财政分权框架下,地方政府存在着对中央政府政策导向纵向共同反应(vertical common reaction)和同级政府间横向策略互动(horizontal strategic interaction)。^[6-7]从同级和跨级的政府竞争的角度出发为研究我国非税收入变动提供了新的视角。近年来,我国学者就地方政府间的税收竞争进行了广泛研究,代表性的研究有沈坤荣和付文林、李永友和沈坤荣、郭杰和李涛、王美今等^[8-11],研究表明我国存在一定程度的税收竞争,并且同级政府间的横向竞争与下级对上级政府的纵向互动对地方政府的税负水平产生显著影响。非税收入作为我国财政收入的一个重要组成部分,可能成为我国地方政府税收竞争的延展。从财政分权实践来看,地方政府具有展开非税收入横向策略互动的现实可能和激励。一方面,在现行的财政分权体制下,我国地方政府是非税收入的实质决策者,可以通过新增收费项目、调整收费标准或是出让国有土地等多种途径来决定非税收入规模和结构。这意味着我国非税收入与联邦制国家的税收工具有着更大的相似性,更可能成为地方政府展开横向策略互动的对象。另一方面,随着收入规模的不断增长,非税收入逐步由税收收入的补充转变为地方政府收入的主体,不仅起到了缓解分权改革后财政支出压力的作用,还可为发展地区经济提供重要的财力支撑,这使得地方政府具有扩大非税收入的内在冲动。另外,从我国政治集权的角度来看,中央政策可能会对地方政府产生一种潜在的重要影响。自上世纪 90 年代末的“税费改革”起,非税收入的治理与规范一直是我国财政领域改革的重点,为此中央出台了一系列规章制度规范地方政府非税收入行为,加强非税收入预算管理,包括明确非税收入管理范围,整顿清理政府性基金收入,实行预算外资金财政专户制度,推行“收支两条线”改革等,地方政府则进行相应的非税政策配套。可以说“自上而下”正是我国非税收入改革的基本特点,地方政府对中央政府政策

① 根据 1996 年国务院颁发的《关于加强预算外资金管理的决定》以及财政部颁布《政府性基金预算管理办法》的相关规定,1997 年之后我国非税收入预算管理形成公共财政预算、政府性基金预算与预算外收入三类管理方式并存的局面,直至 2011 年开始所有预算外收入全部纳入预算管理。

② 本文所采用的公共财政预算内非税收入等于各地区本级公共财政收入(一般预算收入)减去税收收入和国有资本经营收益和国有企业计划盈亏,即地方政府除国有收益(亏损)外的所有各项非税收入之和。

③ 根据 1994—2011 年《中国统计年鉴》和《中国财政统计年鉴》,1995—1998 年《中国土地年鉴》以及 1999—2011 年《中国国土资源统计年鉴》相关数据计算所得。

存在显著的纵向反应特征。

基于此,本文借鉴空间动态面板计量模型的研究成果,在设定财政分权指标的基础上,通过引入非税收入空间滞后变量和可观测中央非税收入政策变量,分别对横向策略互动和纵向共同反应进行识别与估计,进而揭示财政分权下的多级政府竞争对地方政府非税收入产生的影响,以期有效控制非税收入膨胀,加强非税收入管理提供改革思路。

二、计量模型的构建与指标选取

(一) 计量模型的构建

根据现有税收竞争理论,地方政府在本地区税收制定上存在税收反应函数。^[12]根据前文分析,我国非税收入与联邦制国家的税收工具相似,因此地方政府同样存在类似的“非税反应函数” $z_i = f(z_{-i}, X_i)$,即*i*地区非税负担 z_i 不仅由本地经济社会因素 X_i 所决定,还受到周边相关地区的非税负担 z_{-i} 影响。空间计量经济学的发展为检验地方政府间策略互动的存在性和影响程度提供了可能,其中空间滞后面板模型被认为是一种适合检验地方政府间空间互动均衡结果的实证模型,并在国内外财政竞争研究中被大量采用。^[13-15]而为了研究地方政府对中央政府的纵向共同反应,借鉴 Revelli, Devereux *et al.* 的做法^[6-7],本文将中央政府政策变量作为可观测共同因子引入实证模型。除此之外,为了考虑财政分权以及非税收入路径依赖性的影响,本文将财政分权指标和非税收入负担的时间滞后项一并引入模型中,最终本文采用如下空间动态滞后面板模型:

$$z_{it} = z_{it-1} + \alpha \sum_{j \neq i} w_{ij} z_{jt} + \gamma cz_t + \eta fd_{it} + \beta X_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it}$$

其中, z_{it} 是地区*i*在时间段*t*内该地区的非税收入变量; z_{it-1} 为地区*i*时间滞后一期的非税收入变量; w_{ij} 代表反映不同地区之间空间相互关系的空间权重矩阵; $\sum_{j \neq i} w_{ij} z_{jt}$ 代表地区*i*非税变量的空间滞后变量(空间策略互动变量); cz_t 代表中央政府非税政策变量,不随个体只随时间变化; fd_{it} 则用以衡量财政分权指标; X_{it} 代表影响地区*i*非税收入负担的经济社会因素。结合现有国内外文献的做法, X 包括各地区的经济发展程度、产业结构、经济周期、开放程度、城市化率、固定资产投资比例和税收负担水平。 μ_i 和 λ_t 分别代表地区和时间固定效应, ε_{it} 为残差项。 α 、 β 、 γ 和 η 为相应的估计参数。我们可以通过待估参数 α 和 γ 的显著性、符号、大小来衡量政府间策略互动的存在与否、作用方向与影响强度。 α 显著为正说明地方政府间存在相互模仿的策略互动(策略互补),显著为负说明存在差异化的策略互动(策略替代),若不显著则说明地方政府间不存在非税政策的策略互动;如果 γ 显著为正,则说明地方政府跟随中央政府非税政策,显著为负说明地方政府非税政策与中央政府政策背道而驰,不显著则说明地方政府非税负担变化并非中央非税政策的纵向共同反应结果。同样通过对 η 的参数估计可以判断财政分权是否对地方政府非税收入变化产生影响。

鉴于本文采用的计量模型不仅包括了地区和时间双向固定效应外,还存在被解释变量动态变化及其空间滞后项,如果采用传统的OLS估计方法,可能导致参数估计的有偏性和非一致性。根据 Madariaga & Poncet 的研究,系统广义矩估计法能够在控制地区和时间固定效应的同时较好地解决被解释变量动态变化和空间滞后项带来的内生性问题^[16],本文将采用该方法进行参数估计。

(二) 数据来源与指标选取

考虑到数据的可获得性和完整性,我们采用2000—2010年全国31个省市的面板数据。数据主要来源于《中国统计年鉴》、《新中国六十年统计资料汇编》、《中国国土资源统计年鉴》、《中

国财政统计年鉴》和中国经济数据库 (CEIC databases)。

本文的被解释变量 z_{it} 是 i 地区 t 期非税收入负担水平, 即各项非税收入占本地区 GDP 的比重, 具体分为非税收入总量负担 (nontax), 预算内非税收入负担 (budget), 预算外收入负担 (outbudget) 和土地出让收入负担 (landincome)。 cz_t 则是 t 期中央政府相应的非税政策变量, 值得说明的是由于土地出让收入基本集中于地方政府, 缺乏可直接衡量中央土地出让收入的政策变量, 因此本文利用中央审批建设用地占全国审批建设用地的比重作为中央政府土地政策的替代变量。财政分权 fd_{it} 则以人均实际各地区本级财政支出占人均实际各地区本级财政支出与人均中央本级财政支出之和的比重来衡量, 这是现有文献中常见的指标, 如周业安和章泉、李涛等, 它同时考虑了人口规模和中央转移支付的影响。^{[17][5]} 各控制变量 X 包括: 经济发展程度 (avgdpd) 等于以 2000 年价格计算各地区的人均实际 GDP, 产业结构 (industrystructure) 等于各地区二三产业的产值占其 GDP 的比重, 开放程度 (openness) 等于各地区进出口总额与其 GDP 之比, 城市化率 (cityrate) 等于各省份的非农业人口除以其总人口, 固定资产投资比例 (investment) 等于各地区固定资产投资总额占其 GDP 之比, 税收负担水平 (taxburden) 等于各地区税收总收入除以 GDP 之比, 经济周期 (egrowth) 等于 2000 年价格计算的各地区当期人均实际国内生产总值的增长率。考虑到变量的面板数据格式可能存在的非线性关系、非平稳序列等计量问题, 与郭杰和李涛一致, 我们对以上所有解释变量都采用了自然对数形式, 相应的变量名加上了前缀 “ln_”。^[10]

另外, 本文在空间权重矩阵的选取上借鉴了林光平等关于经济权重矩阵的设置思路^[18], 在常用的二元相邻权重 W_{ij} 的基础上考虑了各地区经济差异的影响, 重新设置经济空间权重矩阵, 即 $W_{ij}^E = W_{ij} \cdot E_{ij}$, 从而更好地模拟地区间现实存在的经济关联性, 其中 E_{ij} 是反映地区间经济差异性的一个矩阵: $E_{ij} = \frac{1}{|\bar{y}_i - \bar{y}_j|}$, $\bar{y}_i = \frac{1}{t_1 - t_0 + 1} \sum_{t_0}^{t_1} y_{it}$ 。式中 y_{it} 代表第 i 个地区第 t 年的实际人均收入水平。为了增强回归结果的可靠性和稳定性, 本文将采用 W_{ij}^E 权重进行研究, 并在引入空间滞后变量前将各权重矩阵进行了行标准化, 使得每一行之和为 1。

三、实证结果及分析

根据序列相关性的 AR 检验和工具变量有效性的 Hansen 检验的结果均表明, 本文所采用的系统广义矩法具有适用性, 回归结果如表 1 和表 2 所示, 其中表 1 是 2000—2010 年全样本省份面板数据的估计结果, 表 2 是 2000—2004 年和 2005—2010 年两个分样本的估计结果。之所以要进行分样本估计, 是因为 2004 年财政部颁发了《关于加强政府非税收入管理的通知》(以下简称通知), 明确规定政府非税收入必须全部缴入国库或财政专户, 并且要求政府非税收入分步纳入财政预算。从实际影响上看, 2005 年的预算内非税收入规模与占比都出现了明显的结构性的跳跃^①, 这说明《通知》的出台对地方政府的非税收入行为产生了较重要的影响。因此, 有必要分样本对其影响进行研究。

(一) 横向策略互动特性识别

就非税收入总体负担而言, 无论是表 1 全样本还是表 2 分样本的估计结果都表明其策略互动

① 预算内非税收入由 2004 年的 1 893.78 激增至 2 985.36 亿元, 增长 57.6%, 占 GDP 比重由 1.185 升至 1.614%, 增长 42.9%, 相对于其他年份的变化而言, 出现了较明显的结构性变动。

项 $\sum_{j \neq i} w_{ij} z_{jt}$ 系数显著为正, 这说明地方政府在非税收入负担上存在显著的横向策略模仿。然而值得注意的是, 地方政府策略模仿的结果导致了各地区非税收入负担的普遍提高, 如图 1 和图 2 所示, 2005 年非税收入高负担地区 (图中深色区域) 仅为 13 个, 而这一数字至 2010 年增至 29 个。这是由于在我国现行的以经济增长为核心的政绩考核机制下, 地方政府自发形成了 “GDP 锦标赛” 的区域竞争机制, 这使得地方政府具有强大的支出扩张冲动, 而非税收入正好为其获取额外财力提供了稳定的渠道。当某一地区进行通过非税收入政策试验取得成功后, 周边地区会

表 1 全样本省级政府非税收入总量和分类负担的广义距估计结果

解释变量	2000—2010			
	非税收入 总量负担水平	预算内非税 收入负担水平	预算外收入 负担水平	国有土地出让 收入负担水平
$\ln_{-z_{it-1}}$	0.2436183 *** (6.72)	0.5054018 *** (8.92)	0.6313131 *** (7.63)	0.2035555 *** (5.60)
$\ln_{-}\sum w_{ij} z_{jt}$	0.8656277 *** (7.38)	0.5230007 *** (4.66)	0.6548027 *** (8.12)	0.6755298 *** (11.25)
$\ln_{-central}$	-0.0050835 (-0.08)	-0.0446889 ** (-2.54)	0.2125383 *** (3.95)	-0.0598366 (-1.63)
$\ln_{-decentral}$	-0.29861 *** (-5.84)	-0.0425457 *** (-0.90)	-0.2214616 *** (-3.81)	-0.5719273 *** (-6.26)
$\ln_{-avergdp}$	-0.2884664 *** (-6.34)	-0.2649578 *** (-4.68)	-0.2807176 *** (-2.76)	-0.0375285 (-0.21)
$\ln_{-egrowth}$	-0.0294108 (-1.03)	-0.0041656 (0.29)	-0.0013298 (-0.06)	-0.0185996 *** (-3.01)
$\ln_{-taxburden}$	0.1412025 *** (2.94)	0.066618 (1.45)	-0.1074034 * (-1.68)	0.1596889 * (1.70)
$\ln_{-industrystructure}$	0.6382063 (0.88)	0.3965848 (0.87)	0.7884099 (1.12)	0.0224288 (0.02)
$\ln_{-investment}$	0.4362084 *** (3.85)	0.3538041 *** (2.88)	0.2189703 (1.16)	0.3797608 (1.02)
$\ln_{-cityrate}$	-0.0811438 (-0.52)	-0.0625922 (-0.68)	-0.0453139 (-0.45)	-0.4063047 (-1.63)
$\ln_{-openness}$	0.0016963 (0.04)	0.0636899 (1.32)	-0.0186465 (0.47)	-0.0151675 (-0.21)
$_{-cons}$	3.750318 *** (4.36)	3.179321 *** (4.04)	2.735737 *** (2.85)	0.074172 (0.03)
AR(1) 检验 - P 值	-3.09 *** (0.002)	-2.77 *** (0.006)	-3.45 *** (0.001)	-2.12 ** (0.034)
AR(2) 检验 - P 值	-1.40 (0.161)	0.92 (0.358)	0.61 (0.542)	-0.89 (0.376)
Hansen 检验 - P 值	20.12 (1.000)	17.38 (1.000)	23.04 (1.000)	22.23 (1.000)

注: 1. 各回归系数下的括号内数值表示 t 值, 各检验值下的括号内数值表示 p 值;

2. ***代表 1% 的显著性水平, **代表 5% 的显著性水平, * 代表 10% 的显著性水平;

3. 下表同。

表 2 分样本省级政府非税收入总量和分类负担的广义距估计结果

解释变量	2000—2004				2005—2010			
	非税收入 总体负担水平	预算内非税 收入负担水平	预算外收入 负担水平	国有土地出让 收入负担水平	非税收入 总体负担水平	预算内非税 收入负担水平	预算外收入 负担水平	国有土地出让 收入负担水平
$\ln_{z_{it-1}}$	0.542065 ^{***} (8.23)	0.5538462 ^{***} (8.49)	0.4644371 ^{***} (3.83)	0.3786826 ^{***} (7.43)	0.1443891 [*] (1.79)	0.3870361 ^{***} (6.73)	0.6439702 ^{***} (4.35)	-0.03584 (-0.56)
$\ln \sum w_{ijt}$	0.489522 ^{***} (4.05)	0.0351728 (0.22)	0.4223772 ^{***} (3.56)	0.4199803 ^{***} (3.35)	0.6952605 ^{***} (5.65)	0.0081044 ^{**} (2.06)	0.4892945 ^{***} (6.51)	0.5212485 ^{***} (5.83)
$\ln_{central}$	-0.0071871 (-0.06)	-0.0144066 (-0.53)	0.1963263 ^{***} (3.22)	-0.1912691 ^{***} (-3.15)	0.110369 [*] (1.79)	-0.1112648 ^{***} (-2.86)	0.1517883 [*] (1.94)	0.2027771 ^{**} (2.28)
$\ln_{decentral}$	-0.3607531 ^{***} (-5.66)	-0.0784909 (-1.09)	-0.1893158 ^{***} (-2.56)	-0.9324498 ^{***} (-4.28)	-0.2842388 ^{***} (-6.11)	-0.0203524 (-0.45)	-0.0198 (-0.43)	-0.660502 ^{***} (-5.92)
$\ln_{average}$	-0.4773385 ^{***} (-3.86)	-0.0033039 (-0.02)	-0.8527343 ^{***} (-3.89)	-0.6521932 [*] (-1.95)	-0.2880275 ^{**} (-2.51)	-0.2864098 ^{***} (-5.22)	-0.1174909 (-0.87)	0.1100338 (0.51)
$\ln_{egrowth}$	0.0753197 (1.48)	-0.0125463 (-0.61)	-0.0455495 (-0.69)	0.0643039 (0.42)	-0.0063907 (-1.12)	-0.0172446 [*] (-1.82)	-0.0173431 (-0.98)	-0.0002388 (-0.02)
$\ln_{taxburden}$	-0.1189714 (-1.25)	0.0109245 (0.15)	-0.2040492 ^{**} (-2.30)	-0.6977157 ^{**} (-2.31)	0.3585963 ^{***} (5.33)	0.0357827 (0.46)	0.1720039 (1.09)	0.3808217 ^{***} (2.96)
$\ln_{industrystructure}$	0.894412 ^{**} (2.43)	-1.356781 [*] (-1.65)	0.8468895 (1.45)	1.671558 (1.24)	-1.247219 [*] (1.74)	-1.300882 ^{***} (-4.02)	0.0066212 (0.01)	-4.923682 ^{***} (-3.16)
$\ln_{investment}$	0.4474454 ^{***} (4.31)	0.4630815 ^{**} (2.39)	0.0847823 (0.58)	1.440183 ^{***} (2.97)	0.5454273 ^{***} (3.36)	0.3204705 ^{***} (3.37)	-0.1112935 (-0.82)	0.5612594 (1.55)
$\ln_{cityrate}$	0.1103514 [*] (1.78)	0.0187285 (0.21)	0.2585099 ^{**} (2.40)	0.3383342 (0.92)	0.0080732 (0.15)	0.0219343 (0.29)	0.0087676 (0.05)	-0.3185607 (-1.27)
$\ln_{openness}$	0.0493489 (0.56)	-0.0007134 (-0.01)	0.2590801 ^{**} (2.44)	-0.0353839 (-0.14)	0.0477556 (0.87)	-0.0209975 (-0.59)	-0.0529397 (-1.04)	0.0559367 (0.97)
$_{-cons}$	5.249401 ^{***} (4.31)	-1.653614 (-0.76)	7.584724 ^{***} (3.41)	5.242618 (1.37)	4.087363 ^{**} (2.30)	0.3315925 (0.36)	1.952714 (1.46)	-1.997608 (-0.71)
AR(1) 检验	-1.86 [*] (0.082)	-2.60 ^{***} (0.009)	-1.78 [*] (0.075)	-1.76 [*] (0.079)	-2.64 ^{***} (0.008)	-3.11 ^{***} (0.002)	-1.92 [*] (0.055)	-1.67 [*] (0.097)
-P 值								
AR(2) 检验	-1.51 (0.132)	0.88 (0.378)	0.79 (0.428)	0.26 (0.795)	0.54 (0.587)	-1.33 (0.183)	-0.15 (0.880)	0.48 (0.634)
-P 值								
Hansen 检验	13.31 (0.762)	5.09 (0.532)	20.23 (1.000)	26.42 (1.000)	25.64 (0.897)	22.45 (0.935)	19.54 (1.000)	22.31 (1.000)

竞相进行经验学习和政策效仿。可以说,在以经济增长为核心的政绩考核机制下,地方政府策略模仿导致了非税收入总量膨胀。从长期来看,非税收入负担的增加属于竭泽而渔的行为,不仅将进一步冲击税收收入的主体地位,扭曲地方财政收入结构,增加财政收入系统性风险,还将加大企业和居民的税外负担,挫伤企业投资的积极性,抑制居民消费行为,不利于经济的长期稳定和发展。

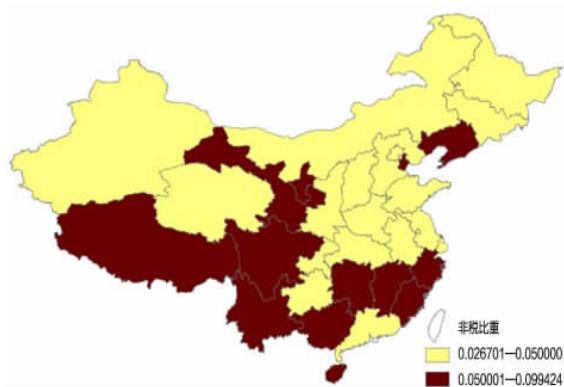


图1 2005年全国各省非税收入总体负担情况图

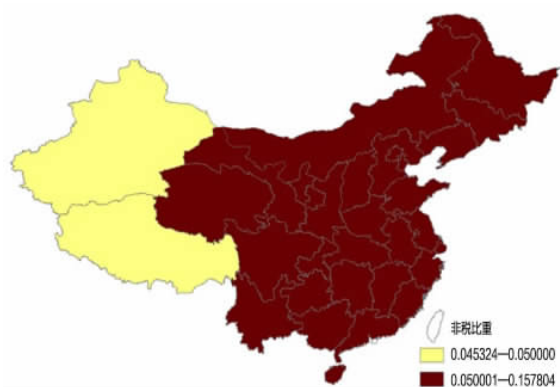


图2 2010年全国各省非税收入总体负担情况图

对于分类非税收入而言,地方政府同样存在着策略模仿行为,然而影响程度与变化趋势却各不相同。从策略模仿程度来看,地方政府土地出让收入最高,预算外收入次之,预算内非税收入最弱。以全样本为例,土地出让收入的空间滞后变量的系数最大0.83,即周边地区土地出让收入占GDP比重提高1%,本地区相应提高0.83%;预算外收入次之为0.65,即周边地区预算外收入占GDP比重提高1%,本地区相应提高0.65%;而预算内非税收入系数最小为0.52,即周边地区预算外收入占GDP比重提高1%,本地区仅提高0.52%。而就变化趋势而言,随着非税预算管理改革的深入,地方政府对于土地出让收入的策略模仿程度逐步增强,对预算外收入的策略模仿程度则有所减弱,而预算内非税收入则由不存在显著策略互动变为显著的策略模仿。这与各类非税收入结构性变化趋势密切联系,如图3所示,土地出让收入自2003年起成为了非税收入的主体,并且其占非税收入总量的比重稳步增长,由2000年的不足20%逐步增长至2010年的接近70%;预算外收入占非税收入总量的比重长期处于从属地位,并且不断减小;而预算内非税收入占非税收入总量的比重长期较低,但是2004年后出现了较明显的上升,逐步成为非税收入的重要组成部分。由此,我们可以判断地方政府根据各类非税收入的重要程度采取了差异化的策略模仿行为。

(二) 纵向共同反应特性识别

表1和表2的估算结果表明,全样本下的中央政策变量对非税收入总体负担的影响并不显著,分样本估计则显示在非税预算管理改革前不显著,改革后为显著为正。由此可见,地方政府原本对于中央政策不存在明显共同反应,但是非税预算管理改革强化了中央的政策影响,使得地方政府趋向于策略跟随。

从分类收入的角度来看,中央政策变量对预算内非税收入的全样本估计约为-0.044,分样本估计改革前期为-0.014,改革后期为-0.11。可见地方政府在预算内非税收入上表现出与中央政策相违背的共同反应,并且这种反应的强度和显著性都呈上升趋势。这一结果可从中央—地方政府预算内非税收入变化趋势中得到了验证,如图4所示。地方预算内收入的规模及其增长速度都大于中央,特别是自2005年开始地方非税收入增长速度明显快于中央,地方与中央预算内

非税收入差距进一步拉大,这意味着中央控制预算内非税收入规模的政策影响力有限。中央政策变量对预算外收入的影响显著为正并且稳健,全样本估计约为 0.21,分样本估计在预算管理改革前为 0.19,在改革后为 0.15。这表明地方政府在预算外收入上表现出与中央政策相跟随的共同反应,即中央政策导向是地方预算外收入负担下降的重要因素,而图 5 反映的中央和地方预算外收入占其本级财政收入比重的共同下降趋势则可进一步验证本结论。中央政策变量对土地出让收入影响的全样本估计系数并不显著,但分样本估计结果显著,并且改革前为 -0.19,在改革后为 0.20。这说明在非税预算管理改革前地方政府对于中央政府土地政策表现出相违背的共同反应,而改革之后则转变为跟随策略。为了进一步验证此结论,我们可以从图 6 中发现,在 2004 年之前,无论中央土地政策是紧缩还是宽松,都改变不了地方政府审批建设用地数量和土地出让收入规模膨胀的局面。以 2002 年为例,中央审批的建设用地数量由 2001 年的 72 615.95 下降至当年 44 372.58,下降幅度接近 40%;然而地方政府审批的建设用地却高达 183 540.14,较 2001 年 166 988.04 仍然有 10% 的增长,同时土地出让收入也由 2001 年的 1 796.22 增至当年 3 092.94,增幅超过 70%。而 2004 年之后土地出让收入占本级财政收入的比重则与中央审批建设用地占全国建设用地比重的变化趋势基本一致。这与 2004 年和 2006 年国务院相继出台了《关于深化改革严格土地管理的决定》和《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》等重要规定有着重要的联系。这些规定不仅规范了地方政府审批建设用地的行为,明确加大地方政府违规审批建设用地的查处力度,而且进一步强化了土地出让收支监督管理,保障中央对于土地开发的宏观调控政策能力不断增强。这使得地方政府与中央政策意图相违背的成本不断加大,对中央政策的共同反应也因此由相违背转变为相跟随。

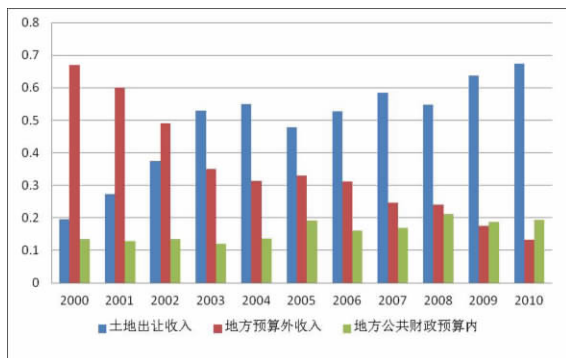


图 3 各类非税收入结构变化趋势图

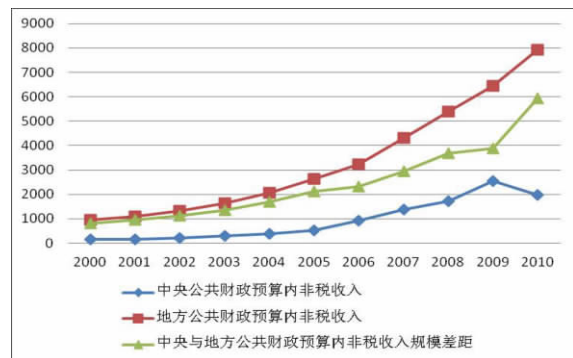


图 4 中央—地方预算内非税收入规模变化趋势

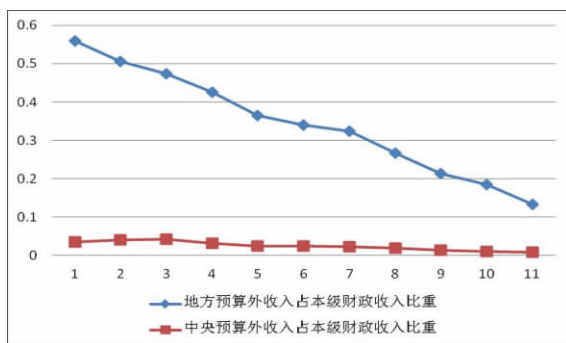


图 5 中央—地方预算外收入规模和占比变化趋势图

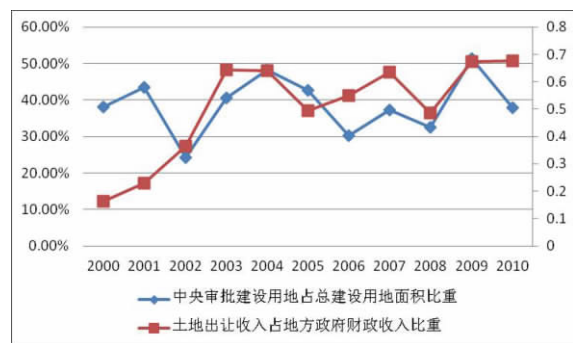


图 6 中央—地方土地出让收入及用地审批变化趋势

(三) 财政分权及其他控制变量结果解释

表1和表2的回归结果显示,财政分权对非税收入总体负担有显著的负向作用。这说明提高财政分权程度有助于降低地方政府对于非税收入依赖程度,这与王志刚和龚六堂2009年的研究结论相一致。^[3]然而,财政分权对于不同类别的非税收入有着不同程度的负向影响,其中对于土地出让收入影响最大,预算外收入次之,预算内非税收入的影响则十分微弱。以全样本结果为例,土地出让收入的系数为-0.57,预算外收入为-0.22,而预算内非税收入仅为-0.04。这意味着随着财政分权程度的下降,地方政府主要依赖于通过土地出让收入补充财力。这是因为土地出让收入在筹集资金能力和便利性上具有先天的优势,有别于其他“收费”,土地出让收入是地方政府以垄断供给的方式参与土地一级流转市场获取的收入,短期内负面效应较小且筹资能力更强,因此成为地方政府获取额外财力的首选。然而,由于“土地财政”本身具有不可持续性,地方政府对“土地财政”依赖越大,意味着地方财政结构性风险越大,因此从提高财政分权入手可能是破解“土地财政”困局的重要途径。

经济周期无论从全样本还是分样本回归结果来看,其系数符号基本为负,这说明非税收入比重具有逆周期行为。当经济增长放缓时,地方政府反而会会增加其收入以弥补税收减少造成的财政缺口,这与近年来在税收增速放缓背景下,非税收入高速增长的现象相吻合。非税收入的时间滞后项就全样本结果而言,对于非税收入总量和各类收入的影响显著为正,说明地方政府在非税收入上存在较强的路径依赖。但2005—2010年的分样本中土地出让收入系数并不显著,这可能是由于这一时期宏观经济出现波动加之中央政府对于房地产市场的行政干预,使得土地出让收入具有较大的波动性。经济发展程度对于非税收入总量和预算外、预算内非税负担主要是负面影响。即在经济发展水平比较低时,地方税源数量较少和质量较低,此时地方政府更倾向于实施增加收费类非税收入来弥补税收的不足。而对于土地出让收入系数并不显著,说明土地出让收入占地区GDP比重高低与经济发展程度并无直接联系,通过土地出让收入补充财力已经成为所有地方政府的共同选择。其他控制变量对非税收入的影响,在此不做一一分析。

四、结论及政策建议

本文在财政分权的框架下,研究了多级政府间的策略互动对非税收入负担的影响,研究发现:首先,我国地方政府间存在显著的横向策略模仿,其结果导致非税收入总体负担不断加大,究其根源在于现有的以经济增长为核心的政绩考核机制。就策略模仿程度而言,土地出让收入策略模仿程度最高,预算外收入次之,预算内非税收入最弱,并且其变化趋势与非税收入结构性变动一致。其次,地方政府对于中央政府非税收入政策的纵向共同反应随着非税收入预算管理改革的深入而逐步增强。就分类收入来看,地方政府在预算内非税收入上表现出与中央政策的相违背,在预算外收入上则显示出明显的跟随效仿,而在土地出让收入上则由相违背转变为相跟随。再次,财政分权程度的提高有助于降低地方政府对于非税收入的依赖程度。其中财政分权对于土地出让收入影响最显著,预算外收入次之,预算内非税收入的影响微弱。这揭示了在地方自主财力不足的情况下,主要依赖于土地出让收入补充财力。

这些发现为进一步控制非税收入规模,完善非税预算管理提供了思路。本文认为可以从以下三方面推进非税收入改革:一是建立并完善与事权相匹配的财力保障机制,提高地方财力的自给度,可以通过“清费入税”和构建地方税种的途径逐步强化税收在地方财力中的主体地位,提高地方财力的自主性,缓解地方政府对非税收入特别是土地出让收入的依赖。二是转变地方政府

政绩考核体制。未来必须建立综合的政绩考核机制,打破“唯 GDP 论”的局面,从根本上抑制地方政府的支出扩张冲动,从而根本上改变其通过获取非税收入推动经济短期增长的内在激励。三是继续推进非税预算管理改革,加强中央对于地方政府非税收支的监管。未来中央政府应加快合并公共财政预算与政府性基金预算,实现财政预算的归一性,并以中央预算公开为基准,自上而下加大财政预算公开的广度和深度,实现财政预算硬约束。此外,中央政府应加强对地方政府非税收支的指导、监督与管理,如限期取消公路收费,规定土地出让收入的使用范围和比例等,进一步规范地方政府非税收支行为。

[参考文献]

- [1] 贾康、白景明 《中国政府收入来源及完善对策研究》,《经济研究》,1998 年 6 期。
- [2] 白宇飞、张宇麟、张国胜 《我国政府非税收入规模影响因素的实证分析》,《经济理论与经济管理》,2009 年 5 期。
- [3] 王志刚、龚六堂 《财政分权与地方政府非税收入——基于省级财政数据》,《世界经济文汇》,2009 年 5 期。
- [4] 李婉 《中国式财政分权与地方政府预算外收入膨胀研究》,《财经论丛》,2010 年 3 期。
- [5] 江克忠、夏策敏 《财政分权背景下的地方政府预算外收入扩张——基于中国省级面板数据的实证研究》,《浙江社会科学》,2012 年 8 期。
- [6] Revelli F. Spatial patterns in local taxation: Tax mimicking or error mimicking? *Applied Economics* ,2001 ,33 (9) : 1101 - 1107.
- [7] Devereux M P , Lockwood B , Redoano M. Horizontal and vertical indirect tax competition: Theory and some evidence from the USA. *Journal of Public Economics* ,2007 ,91 (3) : 451 - 479.
- [8] 沈坤荣、付文林 《税收竞争、地区博弈及其增长绩效》,《经济研究》,2006 年 6 期。
- [9] 李永友、沈坤荣 《辖区间竞争、策略性财政政策与 FDI 增长绩效的区域特征》,《经济研究》,2008 年 5 期。
- [10] 郭杰、李涛 《中国地方政府间税收竞争研究——基于中国省级面板数据的经验证据》,《管理世界》,2009 年 11 期。
- [11] 王美今、林建浩、余壮雄 《中国地方政府财政竞争行为特性识别 “兄弟竞争”与“父子争议”是否并存》,《管理世界》,2010 年 3 期。
- [12] Brueckner J K. Strategic interaction among governments: An overview of empirical studies. *International Regional Science Review* ,2003 ,26 (2) : 175 - 188.
- [13] Ladd H F. Mimicking of local tax burdens among neighboring counties. *Public Finance Review* ,1992 ,20 (4) : 450 - 467.
- [14] Case A C , Rosen H S , Hines J R. Budget spillovers and fiscal policy interdependence: Evidence from the states. *Journal of Public Economics* ,1993 ,52 (3) : 285 - 307.
- [15] 李涛、黄纯纯、周业安 《税收、税收竞争与中国经济增长》,《世界经济》,2011 年 4 期。
- [16] Madariaga N , Poncet S. FDI in Chinese cities: Spillovers and impact on growth. *World Economy* ,2007 ,30 (5) : 837 - 862.
- [17] 周业安、章泉 《财政分权、经济增长和波动》,《管理世界》,2008 年 3 期。
- [18] 林光平、龙志和、吴梅 《我国地区经济收敛的空间计量实证分析: 1978—2002 年》,《经济学季刊》,2005 年 10 期。

[责任编辑: 赵东奎]